

Opatření obecné povahy na úseku elektronických komunikací

Libor Kyncl*

Cílem tohoto článku je analýza opatření obecné povahy zavedených do českého právního řádu s účinností od 1. ledna 2006 novým správním řádem. Opatření obecné povahy budou analyzována na úseku elektronických komunikací a telekomunikací, tedy především v souvislosti se správní činností Českého telekomunikačního úřadu.

Úvod

Cílem tohoto článku je rozebrat opatření obecné povahy obecně a také ve spojitosti se správní činností Českého telekomunikačního úřadu jakožto ústředního orgánu státní správy a regulátora na úseku elektronických komunikací a telekomunikací¹. V článku budu pracovat s aktuální právní úpravou i historickými souvislostmi, které předcházely jejímu přijetí. Vyjma obecného výkladu o opatřeních obecné povahy budou zmíněny i základy správněprávní regulace elektronických komunikací a pravomocí ČTÚ na tomto úseku. Dále

stručně načrtnu odlišnosti předmětné oblasti od obecné právní úpravy opatření obecné povahy.

Vydávání opatření obecné povahy správními orgány v České republice je komplexně upraveno zákonem od 1. ledna 2006, kdy nabyl účinnosti nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. Opatření obecné povahy vydávaná ČTÚ však existovala již dříve, protože zmocnění k jejich vydávání vychází ze zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který nabyl účinnosti již 1. května 2005.

Opatření obecné povahy jako forma rozhodování

Opatření obecné povahy je definováno jako akt správního orgánu, který je směřován vůči předem neurčenému počtu subjektů, ale zároveň není normativním aktem. Zákon označuje opatření obecné povahy jako institut, který není právním předpisem ani rozhodnutím.² Leží tedy na pomezí mezi individuálním správním

* Mgr. Bc. Libor Kyncl, katedra finančního práva a národního hospodářství, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno
¹ Dále jen ČTÚ.

² Viz § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

aktem a normativním správním aktem. Je výsledkem rozhodovacího procesu správního orgánu v určité oblasti, která spadá do pravomoci tohoto správního orgánu. Oprávnění vydávat opatření obecné povahy se zakládá zákonným zmocněním konkrétního správního orgánu pro konkrétní oblast. Opatření obecné povahy z hlediska teoretického lze definovat jako abstraktně-konkrétní nebo konkrétně-abstraktní akt správního orgánu, který je obecné povahy, není právním předpisem a není ani rozhodnutím.³

Opatření obecné povahy se tedy vyznačuje tím, že osoby dotčené nelze určit jmenovitě, ale lze je určit některými společnými rysy (např. jimi mohou být všichni motoristé jedoucí určeným místem na silnici, kde byla průjezdnost omezena opatřením obecné povahy).

Hendrych k opatřením obecné povahy uvádí, že v zahraničí se užívání opatření obecné povahy osvědčilo mimo jiné v oblastech místních dopravních omezení, dopravního značení a veřejného pořádku, přičemž český zákonodárce se inspiroval zejména právní úpravou v Německu a ve Švýcarsku, přičemž však česká úprava se od zmíněných odlišuje.⁴ Hendrych zmiňuje německou legální definici všeobecného opatření v tamějším zákoně o správním řízení jako *správního aktu, který se zaměřuje na obecné znaky určitých nebo určitelných osob, nebo se dotýká veřejnoprávní věci nebo jejího užívání veřejnosti*.⁵

V každé oblasti, ve které jsou opatření obecné povahy vydávána, se správní orgán řídí při jejich vydávání právními předpisy. Platí zde obecná zásada *lex specialis derogat legi generali* a jednotlivé zvláštní zákony se ve svých úpravách mohou značně lišit, společné znaky opatření obecné povahy však zůstávají. Hendrych jako tyto znaky uvádí následující povinnosti správního orgánu:⁶

- (a) zveřejnit návrh opatření obecné povahy,
- (b) přijímat připomínky a námitky k danému návrhu opatření obecné povahy, zabývat se těmito připomínkami a námitkami a vypořádat se s nimi,
- (c) opatření vždy odůvodnit,
- (d) opatření zveřejnit formou veřejné vyhlášky nebo umožnit každému seznámení s jeho obsahem.

Opatření obecné povahy vydané jakýmkoli oprávněným orgánem jsou aktem správního orgánu, který je konečný a ke své platnosti po vydání nepotřebuje aprobaci žádného dalšího orgánu. Protože však není presu-

mována bezchybnost rozhodnutí žádného správního orgánu, OOP mohou být předmětem soudního přezkumu, kdy žalobu ve správním soudnictví může podat jakýkoli subjekt (v minulosti žaloby podávali např. telekomunikační operátoři).

Protože se nejedná o individuální rozhodnutí, není přípustné použití opravných prostředků typických pro individuální rozhodnutí (odvolání, rozklad atp.). Kromě zmíněného soudního přezkumu se přesto uplatňuje i správní přezkum, přičemž lze po zveřejnění opatření obecné povahy podat námitky ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění. Osobami oprávněnými k podání námitek jsou:

- (a) vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny,
- (b) jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, jestliže tak určí správní orgán,

O podaných námitkách rozhodne správní orgán, který vydal dané opatření.

Dále lze posuzovat soulad opatření obecné povahy s právními předpisy v přezkumném řízení, přičemž je možné vydat usnesení o zahájení přezkumného řízení nejpozději do 3 let od účinnosti opatření a přezkumné řízení vede obecně správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který původní opatření vydal nebo vedoucí ústředního orgánu státní správy. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci (lhůty pro nabytí právní moci se uplatňují obdobně jako v původním řízení).⁷

Pravomoc Českého telekomunikačního úřadu a její právní regulace

Český telekomunikační úřad je ústředním orgánem státní správy a zároveň správním úřadem v oblasti elektronických komunikací. Dříve byla tato oblast nazývána jako telekomunikace, ale od 1. května 2005, tedy od účinnosti zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích došlo k přejmenování této oblasti v souladu s terminologií předpisů Evropského společenství na elektronické komunikace.⁸ Jako takový ČTÚ vydává obecně závazné vyhlášky k provedení zákona o elektronických komunikacích,⁹ dále ve správním říze-

³ Více v Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, čj. 2 Afs 17/2004-92.

⁴ Srovnej Hendrych, D. Právní předpisy a jiné abstraktní formy správní činnosti. In Hendrych, D. a kol. Správní právo, obecná část, 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 196.

⁵ Citace z tamtéž, s. 197.

⁶ Citace z tamtéž, s. 197.

⁷ Viz také § 174 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

⁸ Dřívější pojmenování vycházelo ze zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, který byl k 1. květnu 2005 zrušen právně zákonem o elektronických komunikacích.

⁹ ČTÚ vydává prováděcí vyhlášky týkající se náhrady nákladů na provoz připojení tísňové linky do veřejné telekomunikační

ní rozhoduje individuální spory, poskytuje konzultace a vede i sankční řízení pro přestupky a jiné správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob.¹⁰ Dále též vyměřuje a vybírá správní poplatky, poplatky za právo využívat rádiové kmitočty a poplatky za právo využívat čísla.¹¹

Zvláštní činností je vydávání Telekomunikačního věstníku, ve kterém uveřejňuje:

- a) opatření obecné povahy v plném znění, jeho změny a zrušení,
- b) rozhodnutí o ceně v plném znění, jeho změny a zrušení,
- c) výsledky analýzy relevantních trhů,
- d) vyhlášení, změny, ukončení a výsledky výběrového řízení konaného na základě zákona o elektronických komunikacích,
- e) sdělení o stanovených vydaných rozhodnutích Úřadu,
- f) síťové plány,
- g) sdělení o opravě tiskové chyby.¹²

Oblast elektronických komunikací tedy zasahuje jednak z pohledu soukromoprávního do práva obchodního, především co se týká ochrany soukromí a osobních údajů fyzických a právnických osob, hospodářské soutěže a úpravy smluv v oblasti elektronických komunikací. Dále je však nutné zdůraznit značnou ingerenci veřejného práva do této oblasti, kdy v mocenské pozici reprezentanta státu a regulátora na tomto úseku vystupuje právě ČTÚ.

ČTÚ sám jako své cíle vymezuje:

1. zajištění, aby uživatelé včetně zdravotně postižených uživatelů získali maximální výhody z hlediska možnosti volby služby, ceny a kvality,
2. zajištění, aby nedocházelo k narušování nebo omezení hospodářské soutěže v odvětví elektronických komunikací,
3. podpora efektivních investic do infrastruktury a inovací,

sítě, výše a způsobu úhrady efektivně vynaložených nákladů na odposlechy a záznamy zpráv a způsobu stanovení území pokrytého signálem televizního vysílání, metodu stanovení intenzity elektromagnetického pole a z toho odvozené pokrytí obyvatel signálem televizního vysílání ve stanoviscích vydávaných ČTÚ pro Radu pro rozhlasové a televizní vysílání. Srovnej § 33 odst. 5, § 97 odst. 6 a § 112 odst. 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Srovnej §§ 118-121 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Viz také § 133 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Dále též §§ 125-126 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

4. zajištění účinné správy a účelného využívání rádiových kmitočtů a čísel.¹³

Do vnitrostátní regulace elektronických komunikací byla transponována regulace komunitární obsažena ve směrnicích, mezi kterými zmiňují např.:

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/19/ES o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (přístupová směrnice).
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice).
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě).
- Směrnice Komise 2002/77/ES o hospodářské soutěži na trzích sítí a služeb elektronických komunikací.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/5/ES o rádiových a koncových telekomunikačních zařízeních a vzájemném uznávání jejich shody.

Opatření obecné povahy vydávaná Českým telekomunikačním úřadem

Pravomoc Českého telekomunikačního úřadu vydávat opatření obecné povahy zakládá zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích.¹⁴ Tato pravomoc byla založena ještě před nabytím účinnosti nového správního řádu, kdy se způsob vydávání opatření obecné povahy ČTÚ řídil zejména dosavadní praxí vydávání opatření, které znal již předchozí zákon č. 151/2000 Sb.,¹⁵ právní teorií v oblasti správního řízení a také judikaturou Nejvyššího správního soudu ohledně rozhodování správních orgánů. Doplňkově ČTÚ též používal platné, ale ještě neúčinné znění nového správního řádu, které bylo od 1. května 2005 již součástí Sbírkou zákonů. Ponechávám na úvaze čtenáře, nakolik bylo užívání dosud neúčinného předpisu v souladu s právem.

¹³ Citace z Český telekomunikační úřad. Regulace e-komunikací – ČTÚ [citováno 7. ledna 2009]. Dostupný z: <http://www.ctu.cz/cs/regulace-e-komunikaci.html>.

¹⁴ Srovnej § 124 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ Viz § 95 odst. 1 písm. d) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění před zrušením předpisu.

Opatření obecné povahy vydávané v oblasti elektronických komunikací jsou závazná pouze vůči právníkům a fyzickým osobám vykonávající takzvané komunikační činnosti, kterými se rozumí:

- a) zajišťování sítí elektronických komunikací,
- b) poskytování služeb elektronických komunikací,
- c) provozování přístrojů, tedy například telefonů, telefonních ústředí.¹⁶

Specifikem v oblasti elektronických komunikací jsou veřejné konzultace s dotčenými subjekty, tedy s odbornou, ale i laickou veřejností, které vždy musí předcházet vydání opatření obecné povahy ČTÚ. Dotčenými subjekty jsou například sdružení koncových uživatelů a spotřebitelů, včetně zdravotně postižených, sdružení výrobců a podnikatelů zajišťujících sítě anebo poskytujících služby elektronických komunikací.¹⁷ Opatření jsou kromě už zmíněných dotčených subjektů, ať už českých či zahraničních, konzultována jedná s Komisí Evropského společenství a s jinými členskými státy, pokud dané opatření ovlivní obchod mezi členskými státy. Každé takové opatření musí být kromě zmíněné konzultace ex post oznámeno Komisi.¹⁸ Účelem konzultací je, v souladu s naplněním zásad transparentnosti a objektivitě rozhodování veřejné správy, získání připomínek, stanovisek a názorů dotčených subjektů k návrhu opatření přijímaných ČTÚ. Tyto konzultace jsou tedy zvláštní podobou obecného řízení o návrhu opatření obecné povahy, jak je zná správní řád.¹⁹

V rámci odůvodnění opatření obecné povahy musí být obsaženo vypořádání se s připomínkami, které byly podány v rámci veřejných konzultací. Není povinností ČTÚ všechny připomínky přijmout, některé mohou být odmítnuty z důvodu spočívajícím ve správním uvážení ČTÚ (např. když nejsou neopodstatněné, ale ke každé jednotlivé připomínce musí být v OOP obsaženo vyjádření). Tato vyjádření jsou umístována obvykle do části Odůvodnění, přičemž přehled celých připomínek a jejich vypořádání může být umístěno v tabulce vypořádání připomínek na webu ČTÚ (na tzv. diskuzním místě).²⁰

¹⁶ Srovnej § 124 a v něm odkazovaný § 7 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ Srovnej § 130 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Viz § 131 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Srovnej § 172 odst. 3-6 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Seznam diskuzních míst otevřených v současnosti i v minulosti lze nalézt na Český telekomunikační úřad. Diskusní místo – ČTÚ [citováno 7. ledna 2009]. Dostupný z: <http://www.ctu.cz/ctu-online/diskuzni-misto.html>.

Další částí speciální úpravy je nabytí účinnosti, které nastává patnáctým dnem ode dne uveřejnění v Telekomunikačním věstníku. Tato doba je obdobná s obecnou dobou pro účinnost u opatření obecné povahy ve správním řádu, zde se však počítá přímo ode dne uveřejnění ve věstníku jakožto hlavního způsobu publikace opatření. Českému telekomunikačnímu úřadu však bylo navíc explicitně dáno moderační právo na stanovení dřívějšího počátku účinnosti (vyžaduje-li to veřejný zájem) nebo pozdějšího počátku účinnosti (důvod nemusí být stanoven).²¹ S účinností opatření souvisí i jeho vymahatelnost v exekučním řízení, která je na úseku elektronických komunikací upravena zvlášť, ale shodně se správním řádem – povinnost stanovenou zákonem konkretizovanou opatřením obecné povahy nelze vymáhat v exekučním řízení přímo, ale pouze na základě vydaného individuálního rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla povinná osoba jmenovitě uvedena.²²

ČTÚ zatím vydal zhruba 25 opatření obecné povahy, která regulují především aktuální otázky v oblasti elektronických komunikací, jako byla například volná přenositelnost telefonních čísel.²³ K tomu se váže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, čj. 2 Afs 17/2004-92, který v opatření obecné povahy ČTÚ ze dne 27. 6. 2005, č. j. 27213/2005-610, č. OOP/10/07.2005-3, kterým se stanoví technické a organizační podmínky pro realizaci přenositelnosti telefonních čísel a zásady pro účtování ceny mezi podnikateli v souvislosti s přenositelností čísel, zrušil platnost článku 3 písm. d). Zmíněný rozsudek ve svém odůvodnění teoreticky určuje meze veřejnoprávní regulace, které nesmí být překročeny při vydávání opatření obecné povahy. ČTÚ v daném opatření vyjma ustanovení v souladu se zákonem zahrnuje i zrušené ustanovení, které narušovalo principy veřejnoprávní regulace v českém právu. Konkrétně stanovilo, že „okamžikem přenesení čísla pozbývá účinnosti smlouva mezi účastníkem a opuštěným operátorem. Tímto nejsou dotčeny závazky vzniklé na základě této smlouvy.“ Tímto ustanovením zmíněné opatření ingerovalo do práv a povinností, které jsou obsahem soukromoprávních smluv, čímž ČTÚ překročil zákonem stanovené pravomoce.

²¹ Viz § 124 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

²² Srovnej § 124 odst. 3 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů a § 173 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

²³ Srovnej Český telekomunikační úřad. Opatření obecné povahy – ČTÚ [citováno 7. ledna 2009]. Dostupný z:

<http://www.ctu.cz/predpisy-a-opatreni/opatreni-ctu/opatreni-obecne-povahy.html>.

Slovy soudu stanovení zániku závazku mezi účastníkem a opouštěným operátorem k okamžiku přenesení čísla totiž nelze považovat za technickou či organizační podmínku ani za zásadu účtování ceny mezi podnikateli.²⁴

Závěr

Tento článek se věnoval právní regulaci opatření obecné povahy na úseku elektronických komunikací, která je v současné době v praxi Českým telekomunikačním úřadem aplikována již tři roky a opatření obecné povahy v této oblasti napomáhají hladkému fungování elektronických komunikací jak v oblasti mobilních operátorů, tak i v oblasti pozemních telekomunikací a datových sítí. Český telekomunikační úřad opatření obecné povahy používal již před účinností nového

správního řádu v souladu se zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který opatření obecné povahy zaváděl a také k jejich vydávání ČTÚ zmocnil. Z analýzy prováděné při tvorbě tohoto článku vyplynulo, že přestože se v tomto případě jedná o řádově menší počet opatření obecné povahy, než kolik je vydáváno ve stavebním řízení nebo na úseku pozemních komunikací, tento typ rozhodování má své místo v praxi české veřejné správy.

Summary

The aim of this article is to analyze measures of general nature brought into Czech law by the new Administrative Code with effectivity from 1st January 2006. Measures of general nature will be analyzed in the area of electronic communications and telecommunications, i.e. in connection to administrative activities of the Czech Telecommunication Office.

²⁴ Více v Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, čj. 2 Afs 17/2004-92.